



Fontes de Recursos e Atuação do BNDES sob uma Perspectiva Histórica

ANA PAULA DA SILVA BERNARDINO*

RESUMO Há 52 anos, o BNDES, criado no Segundo Governo Getúlio Vargas, destaca-se como uma instituição que vem contribuindo para a promoção do desenvolvimento econômico do país, voltando-se ao fomento e à oferta de financiamentos de longo prazo.

O escopo do presente trabalho é apresentar as fontes de recursos e a atuação do Banco sob uma perspectiva histórica.

ABSTRACT BNDES was created 52 years ago during Getúlio Vargas' government and remains as an outstanding institution that contributes to the promotion of the Brazilian economic development, by offering long term financial facilities.

This paper aims to present BNDES' main sources of funds and working directives from a historical perspective.

* Advogada da Área de Comércio Exterior do BNDES. A autora agradece os comentários de Jorge Claudio Cavalcante de Oliveira Lima, Florinda Antelo Pastoriza e Guilherme Guimarães Studart, isentando-os de qualquer responsabilidade sobre a versão final.

1. Introdução

O presente trabalho aborda, como tema principal, a contribuição do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como principal fonte de financiamento de recursos de longo prazo na economia brasileira.

O trabalho está dividido em três partes. A primeira destina-se a um breve relato da constituição do Banco, destacando os aspectos normativos legais e seus objetivos.

A segunda parte trata das fontes de recursos, que constituem os alicerces da sua atuação, qualificando-o como elemento importante de atuação do governo federal para a promoção do desenvolvimento econômico do país.

A terceira parte traça um histórico da atuação do BNDES ao longo de mais de 52 anos de existência, citando algumas de suas inúmeras contribuições.

Este trabalho não tem o ensejo de levantar discussões acaloradas e doutrinárias sobre o tema. Visa, tão-somente, abarcar alguns aspectos históricos de uma instituição de extrema importância para o passado, o presente e o futuro da economia brasileira. Assim, nas palavras de Hobsbawn (2004):

“A principal tarefa do historiador não é julgar, mas compreender, mesmo o que temos mais dificuldade para compreender. O que dificulta a compreensão, no entanto, não são apenas nossas convicções apaixonadas, mas também a experiência histórica que as formou.”

Em outras palavras, a abordagem histórica não é irrelevante para a análise das questões atuais. A investigação histórica é, na verdade, uma condição *sine qua non* para a compreensão do momento presente, tão repleto de reflexos do passado. Ora, não há como entender um banco de desenvolvimento econômico sem remontar a decisões políticas, econômicas e sociais de meados do século passado. Da mesma forma, é preciso conhecer como se chegou às fontes de recursos dessa instituição, que, certamente, seguem orientações contextualizadas historicamente por fatos remotos e por pessoas que pensaram o Brasil com vistas a seu desenvolvimento.

Em síntese, não há como dissociar as discussões teóricas sobre as fontes de recursos do BNDES de sua perspectiva histórica. Este breve estudo pretende, pois, traçar as linhas históricas básicas do assunto para que sirva a uma compreensão melhor dos debates econômicos atuais presentes na imprensa.

2. Breve Relato sobre o BNDES

Em 20 de junho de 1952, por meio da Lei 1.628, foi criado o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), como autarquia federal, visando ao desenvolvimento econômico e social do país e atuando como agente de fomento em projetos de longo prazo.

Na década de 1950, o sistema financeiro brasileiro só contava com a existência, na esfera pública, do Banco do Brasil. Como destaca Vianna (1987, p. 74):

“O sistema financeiro, nessa época, constituía-se basicamente dos bancos comerciais privados e do Banco do Brasil. A inexistência de um mercado de capitais de longo prazo e o estado relativamente primitivo do sistema bancário privado fazia do Banco do Brasil não apenas a principal fonte de crédito para o setor privado como a única (pelo menos até a entrada em operação do BNDE).”

O BNDE surgiu da necessidade premente de haver um órgão financeiro específico, à época do Segundo Governo Vargas (1951-1954), destinado a viabilizar projetos de grande vulto, essencialmente nos setores de infraestrutura, dentre os quais transporte e energia.

Posteriormente, com a edição da Lei 5.662 e do Decreto 68.786, ambos de 21 de junho de 1971, o BNDE foi transformado em empresa pública federal dotada de personalidade jurídica de direito privado. Por sua vez, o Decreto 1.940, de 25 de maio de 1982, alterou a denominação do BNDE para Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Na década de 1980, o Banco passou a ser um dos condutores do processo de privatização no país. Mas, efetivamente, desde a sua criação, é a mais importante fonte de financiamento de longo prazo para investimentos.¹

¹ Mencionam Bonelli e Pinheiro (1994) que “a debilidade das instituições legais, as dificuldades para garantir a execução dos contratos e, em muitos casos, a longa tradição de inflação levaram à virtual ausência de crédito privado de longo prazo nesses países [países em desenvolvimento]”.

Atualmente, o BNDES tem como subsidiárias a Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME), instituída como autarquia pelo Decreto 59.170, de 2 setembro de 1966, e posteriormente convertida em subsidiária em 21 de julho de 1971, voltada à comercialização de máquinas e equipamentos fabricados no Brasil, e a BNDES Participações S.A. (BNDESPAR), criada pelo Decreto-Lei 45, de 18 de novembro de 1966, visando ao fortalecimento do mercado de capitais e ao apoio a projetos privados através da capitalização de empresas.

3. Origem dos Recursos²

Os recursos utilizados pelo BNDES, hoje, para a execução de suas atividades advêm, entre outras, das seguintes fontes: Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que recebe as contribuições do PIS e do Pasep (respectivamente, Programa de Integração Social e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público);³ dotações orçamentárias da União; recursos captados no exterior; e recursos decorrentes do retorno de suas operações.

A evolução das fontes de recursos está disposta na tabela a seguir:

BNDES: Evolução das Fontes de Recursos (Dados do Balanço)

(Em R\$ Bilhões)

	1999	%	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%	2005	%
Recursos Internos	65,8	85	74,1	84	81,6	81	109,0	78	114,4	82	125,0	83	134,9	87
– FAT	35,4	46	41,7	47	49,2	49	63,1	47	66,3	48	74,4	49	79,8	52
– PIS-Pasep	18,6	24	19,2	22	19,9	20	19,4	14	20,4	14	21,1	14	21,9	14
– Outros	11,8	15	13,2	15	12,5	12	26,0	17	27,7	20	29,4	20	33,2	21
Recursos Externos	11,5	15	14,7	16	19,0	19	30,1	22	24,9	18	26,1	17	20,1	13
– Mercado	9,3	12	9,3	10	11,9	12	17,1	13	14,1	10	14,3	9	11,1	7
– Organismos Internacionais	2,2	3	5,4	6	7,1	7	13,0	9	10,8	8	11,8	8	9,0	6
Total	77,3	100	88,8	100	101,0	100	139,0	100	139,0	100	151,0	100	155,0	100

Fonte: BNDES; posição em março de 2005.

² Esta seção baseia-se no texto de Prochnik (1995).

³ Inicialmente, os recursos do PIS e do Pasep eram destinados ao Fundo PIS-Pasep, mas, por força de dispositivo constitucional, a arrecadação proveniente tanto do PIS quanto do Pasep passou a ser destinada ao FAT, de acordo com a Lei 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regulamentou o disposto no artigo 239 da Constituição Federal de 1988, visando ao custeio do seguro-desemprego e do abono aos empregados com média de até dois salários mínimos de remuneração mensal e ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico através do BNDES.

No entanto, a composição das fontes de recursos do BNDES apresentou alterações ao longo dos anos de sua existência. No decorrer de sua história, observou-se a preponderância de recursos originários de poupança fiscal e de natureza compulsória. Far-se-á uma explanação sucinta adiante sobre a evolução dessas fontes.

Quando da fundação do Banco, a principal fonte de recursos era o adicional restituível sobre o imposto de renda,⁴ destinado a um fundo especial de promoção do crescimento econômico denominado Fundo de Reaparelhamento Econômico (FRE). Prestava-se esse fundo a ser uma contrapartida ao montante de recursos externos destinados à importação de equipamentos, por meio da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, e a capitalizar o BNDES, viabilizando a sua atuação.

O adicional do imposto de renda veio a ser extinto em 1964, passando o BNDES, no biênio 1965/66, a receber 20% da arrecadação do imposto de renda. No exercício de 1967, em estrita obediência ao Decreto-Lei 62, de 21 de novembro de 1966, recebeu 10% do imposto de renda devido no exercício e, em contrapartida, transferiu aos contribuintes a titularidade de suas ações.⁵

Havia também recursos provenientes do Acordo do Trigo,⁶ firmado entre o Brasil e os Estados Unidos, do recolhimento compulsório sobre os depósitos efetuados na Caixa Econômica Federal, das reservas técnicas das companhias seguradoras e da receita anual da previdência social, excluída a cota da União.

Ademais, era comum, nessa fase, o ingresso de recursos vinculados a setores específicos. Pode-se mencionar, como exemplo, o Fundo Federal de Eletrificação (FFE), formado basicamente por recursos advindos do consumo de energia elétrica desde 1955. Cabia ao BNDES o depósito de 40% desse

4 Consistia numa taxa adicional de 15% incidente sobre o imposto de renda devido por todas as pessoas físicas e jurídicas sujeitas ao pagamento de pelo menos Cr\$ 10 mil do tributo.

5 Esse decreto-lei estabelecia, no artigo 2º, as hipóteses de incidência desse adicional de 10%, a favor do BNDES. Segundo esse artigo, parágrafos 3º, 4º e 5º, as pessoas físicas e jurídicas que pagassem o adicional teriam o direito de receber do Banco, livre de pagamento, igual valor em ações de capital e sociedades anônimas que fossem de propriedade do BNDES, ou que viessem a ser adquiridas, no prazo de 90 dias do prazo de recolhimento de todas as prestações do adicional, podendo exercer direito de voto, bem como livremente transferir essas ações.

6 Houve, na realidade, seis acordos sobre excedentes agrícolas firmados entre Brasil e Estados Unidos. Os Estados Unidos exportavam excedentes agrícolas e financiavam a aquisição, pelo Brasil, por prazo de até 20 anos.

fundo até que fosse formalizada a criação de *holding* do setor elétrico das empresas públicas federais, o que só se concretizou em 1962, com a criação da Eletrobrás.

Cabe destacar que os recursos vinculados a fins específicos – tais quais o Fundo Federal de Eletrificação,⁷ o Fundo Portuário Nacional (FPN),⁸ o Fundo Nacional de Investimento (Funai)⁹ e o Fundo de Renovação e Melhoria de Ferrovias (FRMF)¹⁰ –, apesar da competência do BNDES como mero depositário, sem qualquer ingerência ou responsabilidade na sua utilização, foram utilizados muitas vezes em complemento aos recursos destinados a investimentos livremente selecionados, passando a vinculação a existir apenas e tão-somente quanto ao seu destino.

No período entre 1967 e 1973, o BNDES passou a contar com os recursos provenientes da arrecadação do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), criado pela Lei 5.143/66. Entretanto, como eles transitavam pelos orçamentos fiscal e monetário, passaram a ocorrer atrasos em seu repasse.

Não obstante, os recursos provenientes de programas específicos supriram essa deficiência. Além dos fundos mencionados, merece destaque o Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais, fundo contábil criado em 1964 que sete anos depois, em 1971, se constituiria numa subsidiária do BNDES.¹¹ Dessa forma, os recursos destinados ao financiamento de máquinas e equipamentos serviram como importante fonte de recursos para o Banco.

Em 1972 e 1973, a maior parte dos recursos adveio da reserva monetária,¹² das dotações orçamentárias e, inclusive, de captação externa, fonte alternativa a partir de 1968, por meio de empréstimos junto a instituições multilaterais de crédito ou através de operações de mercado (empréstimo sindicalizado e lançamento de bônus).

7 Instituído pela Lei 2.308, de 31.8.54.

8 Criado pela Lei 3.421, de 10.7.58.

9 Criado pela Lei 4.242, de 17.7.63, e regulamentado pelo Decreto 52.314, de 31.7.63, consistindo num empréstimo de 10% sobre o imposto de renda, no período de 1963 a 1965.

10 Atribuído ao BNDES o depósito por meio do Decreto 37.686, de 2.8.55.

11 Por meio do Decreto 59.170, de 2.12.66, a FINAME tornou-se autarquia e depois passou a subsidiária do BNDES, conforme a Lei 5.662, de 21.7.71.

12 As reservas monetárias, instituídas pela Emenda Constitucional 18/1966 e destinadas ao Banco Central, eram compostas pelos recursos provenientes da arrecadação do IOF.

A partir de 1974, o BNDES passou a contar com os recursos provenientes das contribuições do PIS e do Pasep, criados em 1970. Tendo uma nova e importante fonte de recursos desvinculada do orçamento fiscal, o Banco passou a ter continuidade no comprometimento de prover os financiamentos de longo prazo tão demandados.

Incumbiu-se ao BNDES, por meio do Decreto 83.700, de 5.6.79, a função de agente financeiro do Programa Nacional do Alcool (Proálcool), cabendo-lhe o apoio financeiro a projetos previamente enquadrados pela Comissão Executiva Nacional do Alcool.

Em 1982, deu-se a criação do Fundo de Investimento Social (Finsocial), que motivou inclusive a inclusão do termo “social” na denominação do Banco, transformando-o em agente promotor do desenvolvimento social. Sua fonte de recursos consistia na arrecadação de contribuição social de 0,5% sobre a receita bruta de empresas que efetuassem a venda de mercadorias, bem como de instituições financeiras e seguradoras. Conforme definido no Decreto-Lei 1.940, de 25 de maio de 1982, artigo 6º, cabia ao BNDES a administração dos recursos do Finsocial, destinados à aplicação em projetos definidos pelo presidente da República.¹³

Em 1986, foi criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), por meio do Decreto-Lei 2.288/86, regulamentado pelo Decreto 193/91, destinado a prover financiamento sob a forma de aquisição de participação acionária, concessão de empréstimos e subscrição de títulos de emissão da União ou de instituições financeiras federais.

Após a promulgação da Carta Constitucional de 1988, houve alteração da destinação dos recursos do PIS-Pasep, fixando-se em pelo menos 40% dos recursos ao BNDES.¹⁴ Além disso, por meio da criação do FAT pela Lei 7.998/90, os recursos geridos pelo Banco destinar-se-iam, entre outros objetivos, a minimizar o desemprego.

Assim, como após a Constituição de 1988 a maior parte dos recursos passou a advir do FAT, coube ao BNDES, como um compromisso de ordem

13 Cabe destacar que, na prática, apenas uma parcela pequena desses recursos foi efetivamente destinada ao BNDES. Desde 1985, foi sendo repassada ao Banco parcela cada vez menor de recursos provenientes da arrecadação do Finsocial, sendo que, a partir de 1990, os recursos deixaram de ser transferidos ao Banco, passando diretamente aos próprios ministérios, cujos projetos eram definidos como prioritários.

14 No período de 1988 a 1994, as contribuições do PIS-Pasep chegaram a 90% de todos os recursos do BNDES.

constitucional, a condução proativa de estímulo às empresas para competir e de promoção de apoio financeiro para posicioná-las no mercado global,¹⁵ na medida em que elas necessitam de recursos para propiciar a atualização tecnológica, a capacitação gerencial e o treinamento de sua mão-de-obra.

4. Atuação do BNDES

A atuação do BNDES pode ser contextualizada, sucintamente, desde sua criação, da seguinte forma: na década de 1950, apoiou o setor de energia e transportes; na década de 1960, destacou-se o apoio à indústria de base e de bens de consumo, a pequenas e médias empresas e ao desenvolvimento tecnológico; na década de 1970, foram privilegiados a substituição de importações, os setores básicos da economia e a indústria de bens de consumo; na década de 1980, constituíram prioridade os setores de energia, o agronegócio e a integração competitiva; na década de 1990, sua ação foi dirigida no sentido de financiar a infra-estrutura, a exportação, a privatização e o desenvolvimento urbano e social; e, nos dias atuais, estão entre suas prioridades a infra-estrutura, a exportação, os arranjos produtivos locais e a inclusão social.

Desde a sua criação até 1953, o BNDES serviu como agente do Fundo de Reaparelhamento Econômico, tendo como prioridade os investimentos em infra-estrutura, basicamente transportes e energia.

A geração de energia era essencial para alavancar a atividade produtiva no país e promover o desenvolvimento econômico. Da mesma forma, era imprescindível a construção de portos, ferrovias e rodovias para interligar as diversas regiões do país e permitir o escoamento das áreas produtivas.

Ademais, outro fator importante e contributivo à época foi que, sendo o BNDES gestor do Fundo Federal de Eletrificação, foi possível apoiar projetos ligados à energia, considerados prioritários ao desenvolvimento, tanto por meio de financiamento direto como na condição de avalista de empréstimos contraídos no exterior.

15 As taxas de juros praticadas pelo BNDES são bem atrativas se comparadas às do mercado bancário nacional, pois o custo financeiro constitui-se basicamente da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) ou de uma cesta de moedas – equivalente ao custo médio de captação do BNDES no mercado financeiro internacional, mais a remuneração do Banco, que varia de 1% a 4% ao ano, e do agente financeiro, quando for o caso.

Na década de 1960, vale citar o papel do Banco no campo da siderurgia, fundamental para o crescimento da indústria automobilística no país. Entre 1958 e 1967, 50% dos recursos eram destinados ao setor siderúrgico, o que serviu para o Brasil se tornar um grande exportador de produtos siderúrgicos.

Em 1964, o governo federal decidiu criar empresas públicas para desenvolver projetos nas áreas de energia, ferrovia e siderurgia,¹⁶ atividades que o BNDES havia impulsionado desde sua criação. Não obstante, não se descartou o apoio ao financiamento do setor privado.

Assim, as atividades do Banco se destacavam pelo financiamento voltado à instalação de novas indústrias, à promoção do desenvolvimento tecnológico,¹⁷ à aquisição de máquinas e equipamentos e a pequenas e médias empresas.

Foram criados o Programa de Desenvolvimento Tecnológico (Funtec) e o Programa de Financiamento a Pequenas e Médias Empresas (Fipeme). O primeiro se voltava ao desenvolvimento tecnológico, por meio de apoio a cursos de pós-graduação para a formação de técnicos qualificados em ciências exatas e o apoio à pesquisa técnico-científica.¹⁸ O segundo serviu para disseminar o apoio do BNDES, passando a contar com toda uma rede de agentes financeiros repassadores de recursos, principalmente às pequenas e médias empresas.¹⁹

Dentro do escopo de apoio a pequenas e médias empresas, conforme já relatado, o BNDES criou a subsidiária Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME), para viabilizar a compra de máquinas e equipamentos de fabricação nacional, mediante repasse a agentes financeiros, procurando não só estimular a modernização do parque industrial local, como também consolidar os produtores de máquinas e equipamentos existentes no mercado.

16 Foram criadas as empresas Eletrobrás, Rede Ferroviária Federal e Siderbrás, respectivamente.

17 O BNDES possibilitou o desenvolvimento de pesquisas no Centro Técnico Aeroespacial (CTA), do Ministério da Aeronáutica, que se tornou o embrião da Embraer.

18 O Funtec sofreu alterações em sua forma inicial para acompanhar a evolução tecnológica global, de modo a torná-la acessível às empresas brasileiras. Atualmente, o apoio ao desenvolvimento tecnológico vai desde a disponibilidade de financiamento até a participação acionária direta em empresas tecnológicas.

19 O apoio a pequenas e médias empresas foi diversificado no BNDES e atualmente conta com diversos programas, além do FINAME Automático.

No período pós-1974, frente à crise do petróleo²⁰ e motivado pela alteração da política do governo, consolidada no II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) e baseada na substituição de importações, o BNDES voltou-se para o desenvolvimento da indústria de base.

Em relação a essa indústria, os setores mais financiados foram o de bens de capital e o de matérias-primas, tais como minerais e minérios, fertilizantes, cimento, celulose e papel, além de produtos químicos e petroquímicos. Esse novo panorama serviu para proporcionar a existência de grandes empresas privadas nacionais.

Seguindo essa diretriz, ainda em 1974 o BNDES passou a contribuir para o desenvolvimento econômico do país por meio da constituição de três novas subsidiárias,²¹ quais sejam, a Mecânica Brasileira S.A. (Embramec), a Insumos Básicos S.A. Financiamentos e Participações (Fibase) e a Investimentos Brasileiros S.A. (Ibrasa), voltadas à capitalização de empresas nacionais.

Ou seja, o Banco valeu-se de outras formas de apoio financeiro às empresas, como a realização de aportes de capital e a aquisição de participação acionária, para incentivar o crescimento e o fortalecimento das companhias sem aumentar suas obrigações financeiras e o pagamento de juros.

Evidentemente, marcado sempre pelo seu caráter pioneiro e inovador e preocupado com o desenvolvimento econômico sustentado, o BNDES não deixou de lado a preocupação com o meio ambiente, firmando em 1976 um convênio com a Secretaria Especial de Meio Ambiente em que aliava o apoio ao desenvolvimento com a consciência ambiental.

Com a criação do Finsocial em 1982, o BNDES procurou conciliar o desenvolvimento econômico com a preocupação social. Assim, nos projetos apoiados pelo Finsocial, havia o pré-questionamento, pelo Banco, dos usos e das fontes, por ser a entidade responsável pela gestão e pelo cadastramento do pessoal beneficiário de baixa renda. Isto é, havia critérios bem definidos de análise da aplicação do montante financiado.

20 Cabe frisar que o BNDES foi elemento importante também na promoção do Proálcool, de forma a motivar a utilização de combustível alternativo diante da alta do preço da gasolina.

21 Em 1982, o BNDES criou a BNDESPAR (BNDES Participações S.A.), reunindo essas três subsidiárias.

Em 1984, o BNDES passa a ser gestor do Fundo da Marinha Mercante (FMM), instituído pelo Decreto-Lei 2.035, de 21 de junho de 1983, de modo que passou a financiar a compra de navios e a exportação de embarcações por parte dos estaleiros.

Em meados da década de 1980, o Banco alterou sua política de atuação, dando mais prioridade ao financiamento que proporcionasse maior competitividade das empresas brasileiras na economia global, e sensibilizou capitais privados para investir em serviços públicos.²²

É nesse contexto que se insere a questão do papel do Estado na economia, com o BNDES intervindo no processo de privatização de algumas empresas públicas. A primeira privatização foi a da Companhia Nacional de Tecidos Nova América, em 1987.

A experiência adquirida nas privatizações realizadas pelo Banco tornou-o apto a participar, inclusive, do processo de privatização de empresas estatais em que não detinha participação acionária.

Na década de 1990, foram aprofundados como diretrizes do BNDES a política industrial, o apoio ao comércio exterior e a participação ativa no processo de privatização.

No campo da política industrial, o BNDES passou a conceder financiamentos voltados à implantação, expansão e capacitação tecnológica, além de estimular processos de fusão, incorporação ou aquisição de empresas para aumentar a competitividade.

No apoio ao comércio exterior, destacou-se a atuação do Banco como agência de crédito oficial à exportação, nos mesmos moldes do Eximbank dos Estados Unidos. A FINAME definiu dois programas capazes de permitir que a indústria nacional de bens de capital acessasse o mercado externo, quais sejam, o Pré-Embarque e o Pós-Embarque, sendo o primeiro destinado a financiar a produção e o segundo direcionado à comercialização de bens de indústrias brasileiras, mediante a concessão de financiamento ao impor-

22 Pinheiro e Giambiagi (2000, p. 20-22) citam que nas décadas de 1970 e 1980, considerada a primeira fase de privatização, a maior parte das empresas era tida como subsidiárias do BNDES, pois o Banco havia se tornado acionista voluntariamente ou em virtude do não-pagamento dos empréstimos concedidos.

tador (*buyer credit*) ou ao exportador, por meio de desconto de títulos de crédito (*supplier credit*).

Quanto à participação no processo de privatização,²³ ao lado das modificações constitucionais que acabaram com os monopólios estatais nas áreas de petróleo, gás e telecomunicações, o BNDES foi nomeado gestor do Fundo Nacional de Desestatização, por meio da Lei 8.031/90, para dar continuidade ao II PND.

Pinheiro (1999, p. 178) destaca que, até 1996, o setor privado estava quase ausente dos setores de infra-estrutura no Brasil, com exceção dos serviços de transporte rodoviário, o que sofreu radical alteração. Ao final de 1998, os investidores privados controlavam todo o setor de telecomunicações e ferrovias, os maiores portos do país, algumas de suas principais rodovias, dois terços da distribuição e grande parte da geração de eletricidade e uma parcela pequena mas crescente do setor de água e saneamento.²⁴

Para a nova década que se aproximava, o BNDES definiu como prioridades no Plano Estratégico 2000-2005: *a*) o apoio ao desenvolvimento e à implementação de novos produtos que possam atrair recursos (humanos e financeiros) para o fortalecimento do mercado; *b*) o desenvolvimento da indústria de fundos fechados no país; e *c*) o apoio a pequenas e médias empresas através de capital de risco.

O fortalecimento do mercado de capitais também foi considerado elemento crucial. Em 2002, foram lançados dois programas voltados ao desenvolvimento desse mercado. O primeiro, denominado Programa de Incentivo à Adoção de Práticas de Governança Corporativa, visava à adesão a princípios de governança corporativa pelas empresas brasileiras. O segundo, chamado de Programa de Apoio à Emissão de Títulos Corporativos, objetivava o

23 Márcio Fortes, então presidente do BNDES, declarou: “A privatização não era, de fato, uma política central. Era a necessidade que o BNDES tinha, em primeiro lugar, de gerar recursos a partir de seus ativos; em segundo lugar, de obter liquidez para suas atividades normais; e, em terceiro lugar, porque sua administração interna estava sendo fortemente prejudicada pelo acúmulo de tarefas gerenciais necessárias nas atividades diárias, pois era o proprietário ou acionista majoritário de mais de 25 empresas de grande complexidade” [Fortes (1994)].

24 Pinheiro e Giambiagi (2000, p. 16) afirmam que a privatização foi essencial para sustentar o Plano Real, função que continuará a desempenhar em menor escala nos próximos anos. As grandes privatizações de 1997/98 permitiram ao Brasil atrair significativos investimentos externos diretos, o que ajudou a financiar o grande déficit em conta corrente e a impedir que a dívida pública fugisse ao controle, apesar dos vultosos déficits públicos registrados desde 1995.

lançamento de valores mobiliários pelas empresas brasileiras como forma alternativa de prover recursos financeiros.

Ainda no âmbito do mercado de capitais, em 2004 a BNDESPAR lançou o PIBB – Fundo de Índice Brasil-50-Brasil Tracker, conhecido no mercado simplesmente como PIBB,²⁵ no valor total de R\$ 600 milhões.²⁶ Esse instrumento serviu como alternativa para a venda de parte de sua carteira de ações e, simultaneamente, como uma forma de democratizar o mercado de capitais, através da atração do investidor pessoa física.

Esse fundo busca refletir a *performance* do IBrX-50, por meio de sua composição em ações emitidas pelas companhias IBrX-50. As ações IBrX-50 são as 50 ações mais negociadas no mercado de ações da Bovespa. O Fundo PIBB é composto de 50 ações, emitidas por 44 companhias, envolvidas, principalmente, em atividades em oito diferentes setores da economia, dentre as quais cabe destacar a Petrobras, a Companhia Vale do Rio Doce e a Embraer.

A maior inovação do PIBB para atrair os investidores pessoas físicas consistia na possibilidade de recompra, pela BNDESPAR, até o limite de R\$ 25 mil por pessoa física, após o período de um ano, das cotas do Fundo PIBB pelo mesmo valor nominal pago no momento do lançamento.²⁷

Pela análise do mercado, o PIBB foi o novo produto financeiro que obteve maior *performance* no varejo nos últimos tempos, mesmo porque não utilizou recursos do FGTS, como foi o caso das operações já realizadas pela Petrobras e pela Companhia Vale do Rio Doce.

25 A Instrução CVM 359, de 29 de janeiro de 2002, dispõe sobre a criação de fundos de investimento em índices de mercado, sob a forma de condomínio aberto, visando refletir as variações e rentabilidade de determinado índice, em período indeterminado. Depende também de prévia autorização da Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

26 O PIBB (ou Papéis Índice Brasil Bovespa) poderia atingir até mais de R\$ 1 bilhão, mas o BNDES não aceitou a emissão de lote suplementar. Como os investidores pessoas físicas foram responsáveis pela aquisição de aproximadamente 50% das cotas do PIBB, cerca de R\$ 303 milhões, o restante foi adquirido pelos investidores de atacado, cuja procura chegou a até R\$ 1,6 bilhão, segundo o jornal Valor Econômico, de 26.7.04.

27 É necessário, no entanto, que as cotas estejam livres e desembaraçadas de quaisquer ônus, bem como não sejam alienadas a terceiros, de forma que o investidor possa abrir mão delas a qualquer tempo.

Desempenho e Posição Atual Recente

Com relação ao desempenho do BNDES, destaca-se que, no exercício de 2003, o Banco apresentou resultado positivo de cerca de R\$ 1 bilhão, o que representa cerca de 89% a mais que o resultado do exercício de 2002. Em 2004, o resultado positivo aumentou para R\$ 1,5 bilhão, superior em 44% ao obtido em 2003, constituindo o maior lucro nominal de sua história.

Por sua vez, os ativos totais somaram R\$ 164 bilhões, sendo 74,7% representados pela carteira bruta de financiamentos e repasses (sem provisão para risco de crédito). Com relação à carteira, a provisão para risco de crédito atingiu o correspondente a 3,68%.

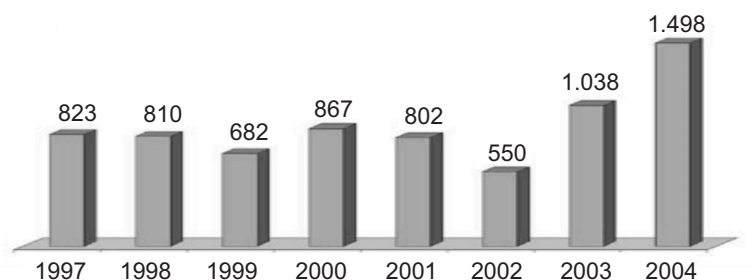
O Gráfico 1 mostra, ano a ano, o lucro líquido anual no período de 1997 a 2004.

Os desembolsos de 2003 chegaram a R\$ 33 bilhões, que, acrescidos dos recursos extraordinários liberados nos âmbitos do Programa Emergencial de Energia (repassados pelo Tesouro Nacional) e do Programa FAT Exportação, perfizeram o total de cerca de R\$ 35 bilhões. As liberações para as micro, pequenas e médias empresas contribuíram de forma expressiva para esse crescimento, abarcando 32% do total desembolsado (Gráfico 2).

Gráfico 1

BNDES: Lucro Líquido Anual – 1997/2004

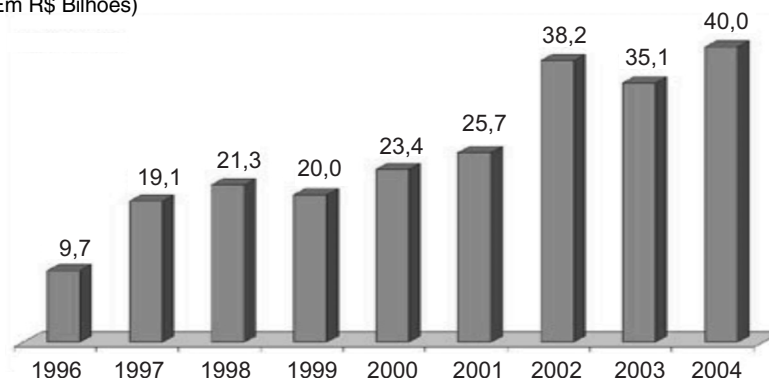
(Em R\$ Milhões)



Fonte: BNDES.

Gráfico 2**Desembolsos do BNDES – 1996/2004**

(Em R\$ Bilhões)



Fonte: BNDES.

Para 2005, algumas iniciativas foram destacadas como primordiais pelo BNDES, para contribuir para a retomada do crescimento, superar os gargalos que impedem o desenvolvimento e promover a inclusão social, tais como a recuperação e o desenvolvimento da infra-estrutura nacional, a modernização e a ampliação da estrutura produtiva, a promoção das exportações e o apoio às micro, pequenas e médias empresas.

Dentro dessa estratégia, o BNDES encontra potencial de crescimento tanto no apoio à constituição de parcerias público-privadas (PPPs)²⁸ quanto no apoio econômico para a viabilização dos arranjos produtivos locais (APLs).²⁹

As PPPs destinam-se essencialmente a projetos de infra-estrutura, que necessitam de vultoso volume de recursos para serem implementados, tais como nos setores rodoviário, ferroviário, portuário, energético e de aeroportos.

28 As PPPs foram aprovadas pela Lei 11.079/04, de 30.12.04. Resumidamente, estabelece-se que “‘parceria público-privada’ é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa”.

29 Os arranjos produtivos locais consistem em “um fenômeno vinculado às economias de aglomeração, associadas à proximidade física das empresas fortemente ligadas entre si por fluxos de bens e serviços”, tanto podendo “abranger empresas de um único setor” como “incluir um grupamento de fornecedores de insumos, máquinas, materiais e serviços industriais, ou ainda ter em comum tecnologias semelhantes ou insumos” [Santos e Guarnieri (2000, p. 197)]. Um exemplo a ser citado: empresas-âncora da indústria aeronáutica em São José dos Campos.

Assim, à medida que se viabiliza a participação conjunta de capitais privado e público para a realização de grandes projetos, torna-se possível atender às necessidades do país em setores em que o Estado não teria condições de financiar sozinho, gerando, por fim, a promoção da integração nacional e o desenvolvimento econômico.

Dentre os setores de infra-estrutura que deverão consumir grande parte do orçamento de 2005, no montante de cerca de R\$ 60 bilhões, constam os de telecomunicações, logística e navegação, energia elétrica e petróleo e gás, além de fontes alternativas de energia. Busca-se, dessa forma, voltar ao patamar de crescimento registrado nas décadas de 1930 a 1980, na faixa de 7% ao ano, em média.

5. Conclusão

No decorrer do trabalho, foi analisada a atuação do BNDES na economia brasileira sob uma perspectiva histórica. A atuação do Banco objetivou, desde a sua criação, incentivar o desenvolvimento do país por meio da industrialização com base em empresas nacionais, privilegiando essencialmente os setores mais carentes de recursos à época.

Ao longo dos seus 52 anos de existência, o BNDES destacou-se como uma instituição pública voltada ao fomento e ao financiamento de longo prazo.

Os investimentos de longo prazo concedidos pelo Banco visavam sempre propulsionar o desenvolvimento econômico, seja pelo aumento do número de operações financiadas, seja pelo volume de recursos destinados à infra-estrutura, educação, saúde e energia.

Para tanto, o BNDES, em sua política de atuação, procurou também acomodar as inovações que surgem, tais como os arranjos produtivos locais e as parcerias público-privadas, com as condições e os termos de concessão de seus financiamentos.

Ademais, há a responsabilidade do Banco em desempenhar fielmente sua função precípua, devidamente aliada ao crescimento econômico do país, dado que grande parte dos seus recursos são provenientes do FAT.

A atuação do BNDES não deve ser somente direcionada a financiamentos e à aquisição de participação acionária de empresas de relevância nacional, mas também ao desenvolvimento de instrumentos que propiciem a inserção de empresas no mercado, através da redução de riscos de crédito, da atualização tecnológica, da adequação às legislações específicas existentes, da capacitação gerencial e do treinamento da mão-de-obra, de forma a projetá-las tanto no contexto nacional quanto no contexto internacional.

Portanto, vislumbram-se grandes desafios pela frente para o BNDES não só pelo robusto orçamento previsto para 2005, mas também pela busca incessante de desempenhar os objetivos que lhe foram traçados desde sua constituição, entre os quais reduzir as desigualdades econômicas regionais existentes num país com vasta extensão territorial e promover o desenvolvimento econômico em paralelo com a inclusão social.

Referências Bibliográficas

- ABRÃO, Nelson. *Direito bancário*. 7ª edição revista, atualizada e ampliada por Carlos Henrique Abrão; Rio de Janeiro: Saraiva, 2001.
- ANDREZO, Andréa Fernandes, LIMA, Iran Siqueira. *Mercado financeiro – aspectos históricos e conceituais*. 2ª edição; São Paulo: Thomson, 2002.
- ASSIS, José Carlos. *A chave do tesouro – anatomia dos escândalos financeiros no Brasil: 1974-1983*. 5ª edição; Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- BAPTISTA, Luiz Olavo. *Os investimentos internacionais no direito comparado e brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 1998.
- BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. *BNDES, 40 anos – um agente de mudanças*. Rio de Janeiro: BNDES, 1992.
- _____. *Relatório anual 2002*. Rio de Janeiro: BNDES, 2003.
- _____. *Demonstrações contábeis 2002*. Rio de Janeiro: BNDES, 2003.
- _____. Dois novos programas estimulam o desenvolvimento do mercado de capitais. *Informe BNDES*, Rio de Janeiro, BNDES, n. 166, dez. 2002-jan. 2003.
- BONELLI, Regis, PINHEIRO, Armando Castelar. O papel da poupança compulsória no financiamento do desenvolvimento: desafios para o BNDES. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 17-36, jun. 1994.

- CASTRO, Ana Célia (org.). *Desenvolvimento em debate – novos rumos do desenvolvimento no mundo*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.
- COELHO, Ronaldo Cezar. *Setor financeiro: desenvolvimento e eficiência*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (Ibmec), 1982.
- CORREA, Paulo Guilherme. Desenvolvimento econômico e mercado financeiro: considerações sobre o papel dos bancos públicos e implicações normativas. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 5, p. 235-246, jun. 1996.
- FORTES, Márcio. Integração competitiva e privatização. *Folha de S. Paulo*, 19 de outubro de 1994.
- FRISCHTAK, Cláudio Roberto, CAVALCANTI, Marco Antônio F. H. *As perspectivas do desenvolvimento brasileiro e o BNDES*. Apresentado no “Seminário Especial 50 Anos de Desenvolvimento: O Papel do BNDES e do Banco do Nordeste – 1952/2002”. Rio de Janeiro, set. 2002.
- GALVÊAS, Ernane. *Sistema financeiro e mercado de capitais*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais (Ibmec), 1985.
- GIAMBIAGI, Fabio, MOREIRA, Maurício Mesquita (orgs.). *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.
- HOBBSBAWM, Eric. *Era dos extremos – o breve século XX*. 2ª edição; São Paulo: Companhia das Letras, 2004.
- IEDI – Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. *O papel do BNDES na nova política econômica*. Iedi, abr. 2003.
- MOSQUERA, Roberto Quiroga. *Tributação no mercado financeiro e de capitais*. São Paulo: Dialética, 1998.
- NUSDEO, Fabio. *Curso de economia – introdução ao direito econômico*. 3ª edição; São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.
- PINHEIRO, Armando Castelar. Privatizações no Brasil: por quê? Até onde? Até quando? In: GIAMBIAGI, Fabio, MOREIRA, Maurício Mesquita (orgs.). *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.
- PINHEIRO, Armando Castelar, FUKASAKU, Kiichiro (eds.). *A privatização no Brasil – o caso dos serviços de utilidade pública*. Rio de Janeiro: BNDES, 2000.
- PINHEIRO, Armando Castelar, GIAMBIAGI, Fabio. Os antecedentes macroeconômicos e a estrutura institucional da privatização no Brasil. In: PINHEIRO, Armando Castelar, FUKASAKU, Kiichiro (eds.). *A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública*. Rio de Janeiro: BNDES, 2000.

- PROCHNIK, Marta. Fontes de recursos do BNDES. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, p. 143-180, dez. 1995.
- SANTOS, Ângela Martins, GUARNIERI, Lucimar. Características gerais do apoio a arranjos produtivos locais. *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, n. 12, p. 195-204, set. 2000.
- STUDART, Rogério. Estados, mercados e desenvolvimento: algumas considerações. In: *Brasil em desenvolvimento – ciclo de seminários 2003*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2003.
- VIANNA, Sérgio Besserman. *A política econômica no segundo governo Vargas (1951-1954)*. 11º Prêmio BNDES de Economia. Rio de Janeiro: BNDES, 1987.

